

EU 国家補助規制における救済・事業再生支援の動向 2014年救済・事業再生支援ガイドラインを手がかりに

著者	多田 英明
著者別名	Hideaki TADA
雑誌名	東洋法学
巻	63
号	2
ページ	207-224
発行年	2020-01
URL	http://id.nii.ac.jp/1060/00011340/

《 論 説 》

EU 国家補助規制における救済・事業再生支援 の動向

—2014年救済・事業再生支援ガイドラインを手がかりに—

多田 英明

はじめに

EU 競争法は、我が国独占禁止法をはじめとする競争法一般が禁止するいわゆる反トラスト規制と企業結合規制に加え、加盟国による補助金供与を国家補助（State aid）として規制することを特徴とする⁽¹⁾。これは、EU 競争法が EU 域内市場（共同市場）における競争環境を維持する観点から、事業者間の競争を歪める補助金供与についても規制する必要があるという、EU 特有の事情による。

しかしながら、国家による補助金供与については、ことに特定の事業者のみを対象とする補助金の場合、市場における競争を歪めることは、EU に限らず、我が国のように共同市場を構成しない単独国家の場合でも妥当する。すなわち、ある市場に複数の競争関係にある事業者が存在する中で、政府がこのうちの1社のみに補助金を供与した場合、補助金を供与されなかった他の事業者は、補助金を供与された事業者に比して、競争上著しく不利な立場に置かれることになる。特に事業継続が困難となった事業者に対して補助金を供与すること（救済支援、事業再生支援）は、市場から退出すべき事業者を人為的に救済することとなり、各種補助の中でも競争に与える影響も大きい⁽²⁾。したがっ

(1) EU 国家補助規制の概要については、公正取引委員会競争政策研究センター共同研究最終報告書「競争法の観点からみた国家補助規制—EU 競争法の議論を参考に—」(CR 01-12) 参照 (<http://www.jftc.go.jp/cprc/reports/cr-0112.pdf>)。

て、競争の観点からその是非を検討することは、我が国においても一考に値するものといえる。

実際、我が国においても、2010年1月の日本航空の経営破綻の際、同社に対して企業再生支援機構による出資（3500億円）、同機構・日本政策投資銀行によるつなぎ融資（合計3600億円）をはじめとする公的支援措置が実施された⁽³⁾。その結果、同社の業績は著しい回復を見せ、競合関係にある全日本航空を上回る業績を実現した⁽⁴⁾。

このような状況に直面し、公正取引委員会は2014年8月、「競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会」⁽⁵⁾を立ち上げた。公正取引委員会は同研究会での議論を踏まえ、2015年3月に「公的再生支援に関する競争政策上の考え方」⁽⁶⁾を公表するに至った。本考え方は、公的再生支援について「市場における競争の結果、本来であれば市場から退出するはずであった事業者を再生させるものであり、競争の結果、非効率的な事業者が市場から退出し、効率性に優れた事業者が市場で生き残るという市場メカニズムに介入し、競争に影響を与えるもの」という認識に立ち、「公的再生支援機関が公的再生支援を行う必要

(2) この点、現行のEUの救済・事業再生支援ガイドライン（後掲注7）は、救済・事業再生支援を最も競争を歪曲する類型の国家補助と位置づけている（6段）。なお、国家補助の中でも、研究開発に対する支援、環境保護に資する支援等は、競争への影響は皆無ではないが、競争政策とは異なる政策的観点から積極的に評価できる点も多い。

(3) 日本航空の再生を巡る経緯については、国土交通省航空局「日本航空の再生について」（平成24年11月）（国土交通省交通政策審議会航空分科会第2回公的支援に関する競争政策検討小委員会配付資料（<http://www.mlit.go.jp/common/000987884.pdf>）参照。

(4) 日本航空が東京証券取引所に再上場した2012年9月以降の日本航空、全日本航空の業績を見ると、2013、2014、2015、2016年度の連結営業利益は日本航空の方が上回っていた（2017年1月30日付日本経済新聞「ANA、営業益最高 日航、5%増の1450円 4～12月」による）。

(5) 競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会については、公正取引委員会ウェブサイト（<http://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/kyousouseisaku/index.html>）参照。

(6) 公正取引委員会「公的再生支援に関する競争政策上の考え方」（平成28年3月31日）。本考え方は、「公的再生支援機関が公的再生支援を行う必要がある場合において、公的再生支援による事業再生が可能となることを前提にしつつ、公的再生支援が我が国の市場における競争に与える影響を最小化するために、公的再生支援機関が競争政策の観点から留意すべき事項等を明らかにする」ことを目的とする（はじめに）。

がある場合において、公的再生支援による事業再生が可能となることを前提にしつつ、公的再生支援が我が国の市場における競争に与える影響を最小化するために、公的再生支援機関が競争政策の観点から留意すべき事項等を明らかにする」ことを目的とする（はじめに）。

以下、本稿では、EU 国家補助規制における救済・事業再生支援の枠組みを概観した上で（1.）、救済・再生支援に係るガイドラインの制定・改正の経緯、および2014年に改定された現行のガイドライン⁽⁷⁾（以下、現行ガイドラインとする。）の概要を整理する（2.）。それを踏まえ、現行ガイドラインの改正点、および現行ガイドラインの下で採択された欧州委員会決定について、若干の検討を行うこととしたい（3.）。

1. EU 国家補助規制における救済・事業再生支援の枠組み⁽⁸⁾

EU 運営条約107条1項⁽⁹⁾は、加盟国の供与する国家補助を原則として禁止する。他方、同条2項は自動的に許容される補助について規定するほか、同条3項は欧州委員会による域内市場との適合性判断により許容されうる補助を規定する。救済・事業再生支援は、同条3項(c)号の「特定の経済活動の発展、特定の経済領域の発展を補助する補助」に該当する。

同上1項により国家補助として禁止される加盟国の措置は、①当該措置が受益者に便益を与えること、②当該便益が加盟国または加盟国の資金により供与されること、③当該措置が加盟国間の競争と通商に影響を与えること、④当該利益に特定性（specificity）または選別性（selectivity）があることの4要件を満たす必要がある。

（7） Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty [2014] OJ C249/1.

（8） 本項目の記述は、前掲注1・22-23頁（執筆者担当）を元に修正したものである。

（9） 同項は、「本条約に別段の定めがある場合を除き、加盟国によって供与されるあらゆる補助又は形態を問わず国庫から支給されるものであって、特定の事業者又は特定の商品の生産に便益を与えることにより競争を歪曲し又はそのおそれがある補助は、加盟国間の通商に影響を及ぼす限り、域内市場と両立しない。」と規定する。

①の要件に関して、「便益または便宜」とは、加盟国の供与する措置が受益者に利益をもたらすことをいう。便益または便宜の供与が107条の下での国家補助規制に服するものであるかを判断する基準として、「民間投資者テスト」と「民間債権者テスト」がある。民間投資者テストとは、国家または公的機関による資本注入は、通常の市場条件で操業する民間投資者が当該投資を実施できるときには、行ってはならないとするものである。また、民間債権者テストとは、事業者に対する国家の関係が、投資者ではなく債権者の関係であるとき、当該事業者への便宜が同種の条件下で民間債権者の債務者に供与される便宜よりもより有利なものとなっているか否かによって融資が国家補助規制に服するものであるかを判断するというものである。

②の要件に関して、「国家」の概念は、加盟国の連邦政府または中央政府に限られるものではなく、地方政府および地方公共団体も含む。また、「国家の資金」とは、中央政府と地方政府の基金と資産をいい、公的事業者、または民間事業者の管理する基金を通じて財政支援されることもある。さらに、「資金(リソース)」とは、国家が有する資金等の補助対象事業者への移転だけではなく、国家等の歳入減少をもたらす租税その他の賦課の免除、国家保証も該当する。

③の要件に関して、「事業者」とは、設立根拠が公法であるか私法であるかを問わず、経済活動に従事する全ての事業主体をいう。市場で商品またはサービスを提供する事業は、経済活動に従事しているとみなされる。「特定性」については、国内領域において全ての事業者には差別なく便益を与える加盟国の措置は一般的な措置であり、国家補助には該当しない。他方、加盟国の措置が特定の事業者または事業分野に対して排他的に便宜を与える場合には、原則として特定性があるとされ、国家補助となる。

④の要件に関して、「競争の歪曲」と「加盟国間通商への影響のおそれ」の両要件の充足を認定するための立証水準は比較的低く、具体的な証拠は必要でない。このため、対象となる市場を画定し、当該市場構造の分析を行い、加盟国間での通商の流れの証拠を提出する必要はない。何らかの補助供与により、

競争が歪曲され、かつ加盟国間通商に影響が及ぶことになるため、市場の画定は必要ではなく、加盟国による補助が供与されれば、競争の歪曲は自動的に認定される。

欧州委員会は、EU 運営条約の国家補助に係る実体規定・手続規定を具体的に運用、適用するために、国家補助に係る種々の規則、ガイドライン類を策定、公表⁽¹⁰⁾しており、本稿で検討する救済・事業再生支援ガイドラインもその一つである。

2. 救済・事業再生支援ガイドライン

（1）制定、改訂の経緯

初の救済・事業再生支援ガイドライン⁽¹¹⁾は1994年12月23日に制定され、3年後に見直しを行う旨規定されていたが（同ガイドライン4.4）、見直し作業のため、1998年3月10日、次いで翌年の1999年3月10日に2度にわたり有効期限が延長⁽¹²⁾された。改訂されたガイドライン⁽¹³⁾は、1999年10月10日に発効した。

次いで2004年10月10日には、2度目の改訂を経たガイドライン（以下、旧ガイドラインとする。）⁽¹⁴⁾が発効した。旧ガイドラインの当初の有効期限は、2009年10月9日とされていたが、2012年12月9日まで延長されることになった⁽¹⁵⁾。その理由として欧州委員会は、旧ガイドラインは施行以降多くの事例に適用されていること、また金融・経済危機により困難かつ不安定な状況がもたらされ

(10) 欧州委員会の策定した各種規則、ガイドライン類は、欧州委員会競争総局ウェブサイト“Legislation”（https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html）参照。

(11) Commission guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty [1994] OJ C368/12.

(12) Commission communication concerning extension of the guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty [1998] OJ C74/31、Commission communication concerning the extension of the Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty [1999] OJ C67/11.

(13) Commission guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty [1999] OJ C288/2.

(14) Commission guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty [2004] OJ C244/2.

(15) Commission Communication concerning the prolongation of the Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty [2009] OJ C156/3.

ている中であって、財政的困難に直面している事業者を対象とする国家補助供与について継続性と法的安定性を提供する必要性を挙げている。さらに旧ガイドラインは、現行のガイドラインが2014年8月1日に施行されるまで再度延長された⁽¹⁶⁾。この背景には、欧州委員会が包括的な国家補助改革プログラム「国家補助規制の現代化 (EU State Aid Modernisation)」⁽¹⁷⁾を受けて他のガイドライン類についても順次見直し作業を行っていたことがある。欧州委員会は、本ガイドラインの改訂について、共通の原則を基礎とした一貫性を確保する必要性を挙げていた。

(2) 現行の救済・事業再生支援ガイドラインの概要

現行ガイドラインは、2014年7月9日に採択、8月1日に施行されたものであり、有効期限は2020年12月31日となっている。ここでは、現行ガイドラインの概要について、事業再生支援を中心に整理する。

(i) 基本的考え方 (ガイドライン 1.)

救済支援と事業再生支援は、非効率な事業者が撤退し、効率的な事業者が成長するというプロセスに干渉するものであるため、最も競争歪曲的な国家補助の類型である (6 段)。したがって、国家補助の供与が認められるのは、市場で得られる全ての選択肢 (債権者との合意、倒産処理手続、更生手続) による対応が困難であり、共通の利益の達成のために必要な場合にのみ限られるべきである。この意味で、本ガイドラインに基づく支援の供与は10年に1度に限るとする「一度限り、かつ最後の原則 (one time, last time principle)」が示されている (7 段、8 段)。

救済支援と事業再生支援によりもたらされる別の懸念として、支援対象事業

(16) Commission Communication concerning the prolongation of the Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty of 1 October 2004 [2009] OJ C156/3.

(17) COM (2012) 209 final, Communication from the Commission, EU State Aid Modernisation (SAM) (8 May 2012).

者のモラルハザードの問題があり、当該市場における不当な競争上の優位が与えられる可能性がある（9段）。また、加盟国間の補助金競争が引き起こされる可能性も否定できない（10段）。本ガイドラインでは、モラルハザードの問題に対応するため、責任分担の概念（the notion of burden sharing）を導入し（11段）、また支援の供与が競争に与える歪曲を限定するため、新たに「一時的な事業再生支援」が導入された（13段）。

（ii）適用範囲（同 2.1.、2.2.）

本ガイドラインは、石炭・鉄鋼部門、金融部門を除く、困難な状況にある事業者を対象とする（18段）。金融部門が対象とされていないのは、金融・経済危機の際に実施した金融機関に対する救済支援と事業再生支援を通じて得た知見により、金融機関については特別のルールの適用が適切であると考えることによる（17段）⁽¹⁸⁾。

本ガイドラインの適用対象となる「困難な状況にある事業者」とは、国家による介入が行われなければ、短期的・中期的に廃業することがほぼ確実な事業者をいい、有限責任会社について発行済み株式資本の過半が累積赤字のために消失している場合、無限責任会社について決算書にある資本の過半が累積赤字のために消失している場合、中小企業でない場合など、具体的な判断基準が示されている（20段）。なお、財務状況が安定していない設立後3年を経過しない新規設立事業者（21段）、および大規模事業グループに所属、ないし買収された事業者は、原則として適用範囲から除かれる（22段）。

（iii）支援の種類（同 2.3、2.4）

本ガイドラインは、①救済支援、②事業再生支援、③一時的な事業再生支援

(18) 2007年に米国におけるサブプライムローン問題を発端とする世界金融危機において、欧州委員会は金融機関を救済するための措置を国家補助として規制するための特別な立法措置を講じて果敢に対処してきた経緯がある。欧州委員会による経済金融危機を受けた立法措置の概要は、拙稿「銀行業に対する EU 国家援助規制」日本経済法学会年報第32巻109頁参照。

の3種類について規定する(25段)。①の救済支援は、その性質上、緊急かつ一時的な措置であり、事業再生または整理の計画を策定するのに必要な短期間の間、経営難の企業を破綻させることなく経営を続けさせることを第一義的な目的とする(26段)。②の事業再生支援には、時間的に長期に亘る支援を伴うことが多いが、支援対象事業者には、自己拠出と応分の負担を求め、競争を歪曲する可能性を抑えつつ、実行可能性および一貫性のある包括的な事業再生計画に基づいて長期的な事業継続能力を回復させることを目的とする(27段)。③の一時的な事業再生支援は、中小事業者、小規模な国有企業を対象とする流動性支援であり、支援対象事業者が長期的な事業継続能力を回復するのに適した措置を策定、実施する上で必要な条件を提供するものである(28段)。なお、困難な状況にある事業者の事業再生のために生じる社会的費用(社会保障給付、職業訓練・カウンセリング等)を補填するための支援供与は、肯定的に評価される(30-35段)。

(iv) 域内市場との両立性の判断(同3.)

欧州委員会は、困難な状況にある企業への国家補助について域内市場との両立性の判断を行う際、

- (a) 共通の利益への貢献
- (b) 国家介入の必要性
- (c) 支援策の妥当性
- (d) インセンティブ効果
- (e) 支援の比例性
- (f) 加盟国間の競争と通商に対する悪影響の回避
- (g) 支援の透明性

の各基準が満たされているか否かを判断し(38段)、上記の基準のいずれかが満たされない場合には、当該支援は域内市場と両立しないものと見なされる(39段)。

(a) 共通の利益への貢献（同 3.1.）

補助を供与するに際しては、共通の利益という目標追求について明確な証拠を示すことが求められる（43段）。具体的には、支援事業者が破綻した場合、深刻な社会的困難または重大な市場の失敗が生じることについて、①失業率がEU平均または加盟国平均を上回っていること、②競争者の新規参入が困難なため、複製が困難な重要なサービス（インフラ等）が途絶するおそれがあること、③特定の地域または部門において重要な企業が撤退することによる悪影響が及ぶ可能性があること、④SGEI（Service of General Economic Interest、一般的経済利益を有するサービス）の提供の途絶するおそれがあること、⑤存続企業が倒産する可能性があること、⑥当該加盟国により実証されている深刻な困難と同等の状況が生じること、により立証することが求められる（44段）。

事業再生支援の供与は、事業再生計画の提出を条件とし、当該計画は欧州委員会の承認を受ける必要がある（46段）。事業再生計画は、①将来の操業条件に関する現実的な前提に基づいて、可能な限り短期間に支援対象事業者の長期的事業継続能力を回復するものであることを要し（47段）、②支援対象事業者の困難の原因と支援対象事業者自身の弱点を特定した上で支援対象事業者の根本的問題の是正策の概略を示し（48段）、③支援対象事業者のビジネスモデルを開示した上で、長期的事業継続能力を高める方法を示すものとする（49段）。事業再生計画には、基礎となるシナリオ（baseline scenario）と悲観的な（ないし最悪の場合の）シナリオに基づいて、期待される結果が示されることを要する（50段）。また長期的な事業継続能力の回復のために、不採算部門からの撤退を求める一方、事業再生計画において価格、需給などに関する楽観的な前提に依拠することはできない。なお、支援対象事業者には、競争者の業績を上回ること、また経験や業績のない新規の事業活動を開始または拡大することは認められない（51段）。

(b) 国家介入の必要性（同 3.2.）

国家介入の必要性については、国家補助によらない信頼性のある代替的シナリオ（倒産処理手続、更生手続等）と比較し、国家介入の必要性を示すことが

求められる（53段）。

（c）支援策の妥当性（同 3.3.）

加盟国には、支援を供与する際に、最も競争を歪曲しない方法で目標を達成することが求められる（54段）。この点、事業再生支援を例にとると、補助の形態は自由であるが、問題に対処する上で適切なものであることを要する（例：支払能力の問題については資本再構築、流動性については貸付金・債務保証）（58段）。

（d）インセンティブ効果（同 3.4.）

インセンティブ効果に関して、加盟国には、当該補助が実施されなければ、共通の利益という目標が達成されることなく、対象事業者の再編、売却、整理につながることの立証が求められる（59段）。

（e）支援の比例性（最低限度の支援）（同 3.5.）

支援の比例性（最低限度の支援）について、事業再生支援を例にとると、支援の金額と程度は、支援対象事業者、株主、支援対象事業者の所属するグループの既存の財源に照らして厳に必要最小限であることを要する（61段）。自己の拠出について、支援対象事業者、株主・債権者、支援対象事業者の企業グループ、新規投資家の自己資金からは多大な拠出が求められる（62段）。拠出は現実のもの（キャッシュフロー等の将来見込まれる利益を除く）、かつ可能な限り多額のものであることを要する（63段）。自己の拠出は、事業再生費用の少なくとも50%であれば、通例適切であると見なされる（64段）。また、負担の分担については、資金供与、資本注入、債務免除など支援対象事業者の資本状態を向上させる形で国家補助が与えられる場合、当該支援対象事業者への投資を通じて株主と劣後債権者を保護する効果を有するため、モラルハザードがもたらされ、市場の規律が損なわれる可能性がある。このため、損失を補填する支援は、既存の投資家による応分の負担を条件に供与される（65段）。通常、応分の負担とは、現在の株主に加え、劣後債権者が損失を全額負担することを意味する（66段）。

（f）加盟国間の競争と通商に対する悪影響の回避（同 3. 6.）

モラルハザード、過剰なリスクを負う動機、潜在的な競争の歪曲を軽減するため、「一度限り、かつ最後の原則」が適用される（70段）。すなわち、本ガイドラインの対象とする救済支援、事業再生支援、一時的な再編支援を受けたことがある場合には、それぞれの支援について、当該支援供与後、事業再生期間終了後、事業再生計画の実施中止後のいずれかが最後に行われてから10年経過していない場合、追加の支援供与は認められない（71段）。なお、本原則については、単一の事業再生の一環として、救済支援に続いて事業再生支援が行われる場合、支援対象者側に責任のない例外的で予見不能な状況など適用除外が定められている（72段）。また、ある企業グループが本ガイドラインの対象とする支援を受けたことがある場合にも、それぞれ当該支援供与後、事業再生期間終了後、事業再生計画の実施中止後のいずれかが最後に行われてから10年経過していない場合、当該グループ、または当該グループに属する事業者のいずれかに追加的な救済支援、または事業再生支援を供与することは認められない（74段）。

競争の歪曲を限定するための措置（以下、「競争歪曲限定措置」とする。）として、構造上の措置がとられるのが通例であり（77段）、支援対象事業者には資産売却、生産能力・市場でのプレゼンスの縮小が求められる。長期的な事業継続能力を回復するための不良資産等の売却のみでは、通常不十分である（78段）。なお、競争歪曲限定措置は市場構造の劣化をもたらすものであってはならず、構造上の措置は独立して継続可能な単位での事業売却等が基本となる（80段）。

また、行動上の措置（例：他社の株式取得の禁止、競争上の優位として国家補助を受けていることの宣伝）は、構造上の措置の効果が損なわれることのないように原則として事業再生計画の全期間において課されることになる（84段）。構造上の措置、または他の行動上の措置では競争の歪曲に適切に対処することができない例外的な場合には、支援対象事業者が、支援を受けていない競争者の対抗できない価格その他の取引条件により市場占拠率の急拡大を目指

す事業活動を控えさせることもある（85段）。さらに、欧州委員会は総合的評価に際して、加盟国ないし支援対象事業者によるものであるかを問わず、参入と撤退を優遇することなどにより、より開放的、健全、かつ活発な競争が行われる市場の促進を目的とする対策が採択されることについて加盟国から誓約が得られる可能性を検討する（86段）。

競争歪曲限定措置は、モラルハザードの懸念と支援対象事業者が活動している市場で生じうる競争歪曲の双方に対処すべきである。措置の程度は、支援の規模・性質、当該支援が供与される条件・状況、市場における支援対象事業者の規模と相対的な重要性、当該市場の特性、自己拠出と負担分担策の適用後にモラルハザードの懸念が残る程度等の要因に左右される（87段）。欧州委員会は、支援の規模と性質について、絶対額と、支援対象事業者の資産・市場規模全体の観点から検討する（88段）。欧州委員会が、事業再生前後における市場での支援対象事業者の規模と相対的重要性に関して評価を行うのは、支援が当該市場に及ぼしうる効果と、支援がない場合の結果を比較して評価するためである。競争歪曲限定措置は、有効な競争が確実に維持されるべく、市場の特性に応じて策定される（89段）。支援対象事業者が、支援額とモラルハザードの懸念を抑えるべく、基準よりも大きな自己拠出と負担分担を行っている場合には、競争の歪みを限定するための対策に必要な措置程度を軽減することができる（90段）。事業再生の取り組みは、域内市場を損なうおそれがあるため、競争歪曲を限定し、国内市場を開放的で競争的なものとするに資する措置が検討されるが（91段）、当該措置は支援対象事業者の事業継続能力回復の見通し、消費者と競争を損ねるものであってはならない（92段）。

このほか、欧州委員会は、加盟国が競争歪曲限定措置の採択を確約していない場合、当該支援が競争を歪曲しないために必要な条件と義務を課することができる。例として、当該加盟国自身が、①一定の対策を講じること、②支援対象事業者に一定の義務を課すこと、③事業再生期間中に支援対象事業者にその他支援供与を控えること等が挙げられる（95段）。

（g）支援の透明性（同 3. 7.）

加盟国には、一定の金額以上の支援について、国家補助に関する包括的なウェブサイト上に、支援の詳細に関する情報を少なくとも10年に亘り掲載することが求められる（96段）。

（v）報告および監視（同 8.）

加盟国には、所定の手続に従って欧州委員会に対して年次報告書の提出が求められ、年次報告書は欧州委員会ウェブサイトに掲載される（131段）。また欧州委員会は、支援施策を承認した決定事項が着実に実施されているか確認するため、供与支援金に関して更なる報告義務を課すことができ、監視受託者、管財人あるいはその両方を選任することを委員会が要求する場合もある（132段）。

（vi）その他の規定

このほか本ガイドラインには、支援対象地域における事業再生支援（本ガイドライン 4.）、困難な状況にある SGEI（同 5.）、中小事業者、小規模な国有企業を対象とする一時的な事業再生支援（同 6.）、手続規定（同 7.、8.）、経過措置（同 9.）最終規定（同10.）が規定されている。

3. 検討

（1）現行ガイドラインの変更点

旧ガイドラインと比べた現行ガイドラインの主たる変更点として、①困難な状況にある事業者の定義の体系化、②一時的な事業再生支援の導入、③域内市場との両立性の判断基準の精緻化、④支援対象者の負担分担に関する規定の詳細化、⑤競争の歪曲を限定する措置の明確化等が挙げられる。

①の困難な状況にある事業者の定義について、本ガイドラインでは、困難な状況にあると見なされる基準について中小企業以外の基準（20段）が明示された。また困難な状況にある事業者については、長期的な事業継続能力を回復するまで他の公共政策促進する手段として適切な存在として考えることはできな

いこと（23段）、国家補助に係る他の規則・コミュニケーションにおける困難な状況にある事業者、存続期間が3年未満の中小企業の定義については本ガイドラインと同一のものとすること（24段）などが規定されている。

②の一時的な事業再生支援の導入について、一時的な事業再生支援とは、中小事業者、小規模な国有企業を対象に支援の枠組みで行われることを原則とする流動性支援であり（28段、104段）、実施期間は18か月が上限とされている（117段）。本ガイドライン第3～5章に提示されている要件についての審査は簡略化することが認められており、これにより支援を供与する加盟国政府のほか、支援対象となる中小事業者、小規模な国有企業の負担軽減が図られている（106段）。

③の域内市場との両立性の判断基準の精緻化について、欧州委員会は、困難な状況にある企業への国家補助について域内市場との両立性の判断を行う際、(a) 共通の利益への貢献、(b) 国家介入の必要性、(c) 支援策の妥当性、(d) インセンティブ効果、(e) 支援の比例性、(f) 加盟国間の競争と通商に対する悪影響の回避、(g) 支援の透明性の各基準が満たされているか否かを判断することとし（38段）、それぞれについて詳細な判断基準が体系的に示されている。

④の支援対象者の負担分担に関する規定の詳細化については、支援対象事業者への出資者、特に当該事業者の業績が好調である時に高い配当を受ける株主に対して、事業再生費用の高い割合を求めることは理に適っている。この点、旧ガイドラインでも、支援対象事業者が自己の資産から事業再生費用に拠出することが求められていた（旧ガイドライン43段）が、欧州委員会は金融・経済危機の際に銀行を中心とする金融業に対する支援供与を通じ、支援対象者に対して負担の分担を求めることにより事業再生に必要とされる支援を大幅に減額することが可能であるとの知見を得た。このため、本ガイドラインでは、支援対象者の負担分担に関する規定を置き、現在の株主に加え、劣後債権者に対して損失を全額負担することを求めている（66段）。

⑥の競争の歪曲を限定する措置の明確化について、現行ガイドラインでは旧ガイドラインよりも格段に記述量が多くなり、構造上の措置を中心に位置付け

た上で、事業活動の売却と縮減について詳細な規定が置かれるに到っている。

このほか、透明性確保に関する規定、事後評価規定、公共サービス提供者に関する規定の導入も本ガイドラインにおける改正点として挙げることができる。

（２）現行ガイドラインの下で判断された事例

（i）事例の整理

欧州委員会ウェブサイト⁽¹⁹⁾に公表されている、現行ガイドラインの下で判断された事例は、以下のとおりである。

	最終決定採択日	加盟国	支援内容	最終決定内容
1	2015年2月25日	ドイツ	中小企業対象の R&R（救済・事業再生支援）の枠組み	承認
2	2015年4月15日	スペイン	Editorial Everest 社に対する救済支援	承認
3	2015年4月21日	ルーマニア	Complexul Energetic Hunedoara 社に対する救済支援	承認
4	2015年6月24日	オーストラリア	Carinthia の中小企業対象の R&R の枠組み	承認
5	2015年7月7日	オーストラリア	Kärnten の中小企業対象の R&R 保証の枠組み	承認
6	2015年7月22日	オーストラリア	観光業対象の事業再生支援の枠組み	承認
7	2015年7月24日	オーストラリア	旅行業等の中小企業対象の保証枠組み	承認
8	2015年12月16日	イタリア	農業製品関連中小企業対象の財政支援	承認
9	2015年12月17日	イタリア	IMT 社に対する救済支援	承認
10	2016年8月29日	ポーランド	中小企業対象の事業再生支援の枠組み	承認
11	2016年12月15日	スロヴェニア	中小企業対象の R&R の枠組み	承認
12	2017年7月19日	スペイン	中小企業対象の事業再生支援枠組み	承認
13	2017年9月4日	ドイツ	Air Berline 社に対する救済支援	承認

(19) 欧州委員会競争総局ウェブサイトの国家補助事件検索ページ（State Aid Cases、https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3）上で、検索条件として現行 R&R ガイドラインが適用された事例の検索を行ったところ、表にある23件の事件が表示された（2019年10月1日検索実施）。

14	2017年12月13日	英国	ウェールズ政府による非金融業中小企業対象の R&R 枠組み	承認
15	2018年 1 月22日	クロアチア	Uljanik Shipyard 社に対する救済支援	承認
16	2018年 1 月23日	ポーランド	Polish Regional Railways 社に対する事業再生支援	正式調査開始
17	2018年 5 月 4 日	アイルランド	中小企業対象の一時的事業再生支援 (SA49040決定の延長)	承認
18	2018年 6 月25日	スロヴェニア	Semenarna Ljubljana 社に対する事業再生支援	承認
19	2018年 9 月13日	フランス	農業生産者に対する事業再生支援	承認
20	2018年12月12日	イタリア	Condotte 社に対する救済支援	承認
21	2018年12月17日	ルーマニア	Oltchim 社に対する事業再生支援	禁止
22	2019年 2 月22日	イタリア	Aerdorica 社に対する事業再生支援	承認
23	2019年 9 月17日	英国	Wrights Group 社に対する救済支援	承認

上記事例について、①供与した加盟国別、②支援の内訳、③欧州委員会の最終決定の内容の観点から整理する。①の供与した加盟国別に見ると、オーストリア、イタリアが各 4 件、ドイツ、英国、スペイン、ルーマニア、ポーランド、スロヴェニアが各 2 件、クロアチア、アイルランド、フランスが各 1 件となっている。また②の支援の内訳について見てみると、複数の事業者（特定地域の中小事業者等）を対象とする支援の枠組みが12件、個別の事業者に対する支援が11件となっている。また支援の類型という観点からは、救済支援が 7 件、事業再生支援が 8 件、救済・事業再生支援が 4 件となっている。さらに③の欧州委員会による最終決定の内容については、欧州委員会による正式調査が開始されたポーランド政府による Polish Regional Railways 社に対する事業再生支援（16番）、および欧州委員会により禁止されたルーマニア政府による Oltchim 社に対する事業再生支援（21番）の 2 件を除いた21件については、加盟国政府による支援枠組みの設定、または個別事業者に対する支援の供与が承認されている。

(ii) Oltchim 社に対する事業再生支援の概要⁽²⁰⁾

Oltchim 社は、ルーマニアを含む南東欧における最大の石油化学会社であ

り、ルーマニア政府が同社の株式の54.8%を保有している。本件では、2012年9月の同社の民営化以降、同国政府が同社に供与した総額3億3500万ユーロ（約400億円、1ユーロ＝120円換算）に上る支援について、EU運営条約107条1項により禁止される国家補助に該当するものとされた。

ルーマニア政府が供与した具体的な支援の内容は、①Oltchim社のルーマニア国家資産管理当局（AAAS）に対する債務の返済中止と債務増加、②AAASほか多数の国営企業による3億ユーロ（約360億円）以上の債務免除、③ルーマニア政府と国営企業が、同社の財務状況が悪化する中でも、同社から支払を受けることなく取引を継続していたことである。

欧州委員会は、上記支援について現行ガイドラインに照らして評価したところ、通常の民間投資家であれば、上記支援を行うことは想定されないことを認定した。また、欧州委員会に対して同社の事業再生計画の提出がなく、また投資家から同社の事業再生に要する費用の供出がないことを認定した。

よって欧州委員会は、ルーマニア政府によるOltchim社に対する上記支援措置は、EU競争法にいう国家補助に該当するものとして、同政府に対し3億3500万ユーロ（約402億円）に利子を加えた額の回収を命じた。

結語

欧州委員会は、現行ガイドラインを策定する作業において、金融・経済危機を受けて銀行を中心とする金融機関に対して発動した救済支援、事業再生支援に係る措置を通じて得た知見を取り込む形で旧ガイドラインの改訂を行った。現行ガイドラインは、旧ガイドラインと比べ、分量、内容の両面で大幅な改訂が行われている。現行ガイドラインの適用期間は2020年12月末とされているが、欧州委員会のウェブサイトを見る限り、2019年10月1日時点で再度の改訂に向けた作業は開始されていない。これまでのガイドライン改訂の経緯を見て

(20) C (2018) 8592 final, Commission Decision of 17 December 2018 on the State Aid, SA. 36086 (2016/C) (ex 2016/NN) implemented by Romania for Oltchim SA. 本件の概要は、欧州委員会2018年12月17日付報道発表資料 IP/18/6845参照。

いると、数年前より改訂に向けた作業が開始されているところ、現行ガイドラインの失効が1年ほどとなった今日でも改訂に向けた作業が開始されていないのであれば、欧州委員会は本ガイドラインの延長を考えているものと思われる。これは、本ガイドラインが救済支援、事業再生支援に関するガイドラインとして、完成度の高いものであることの証左と見ることもできよう。

他方、本ガイドラインは施行以来5年が経過したが、具体的な事例数は23件に留まっている。このうち、加盟国政府による補助の供与が禁止された事例は、ルーマニア政府による Oltchim 社に対する支援の事例1件に過ぎず、欧州委員会が禁止事例においてどのように本ガイドラインを適用したのかについて検討する素材は十分ではない。本稿では、本ガイドラインの内容と適用された事例を整理したに留めたが、具体的な事例の検討については、禁止事例の蓄積を俟って別稿にて検討したい。

以 上

—ただ ひであき・東洋大学法学部教授—